

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGDIR

SARA BARBOSA DE OLIVEIRA

**O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS DECISÕES PROFERIDAS PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

VITÓRIA
2016

SARA BARBOSA DE OLIVEIRA

**O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS DECISÕES PROFERIDAS PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Estado do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Adriana Pereira Campos

VITÓRIA
2016

SARA BARBOSA DE OLIVEIRA

**O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS DECISÕES PROFERIDAS PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Estado do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em _____ de _____ de 2016.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Adriana Pereira Campos
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof. Dr. Jader Ferreira Guimarães
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Anderson Sant' Ana Pedra
Membro externo

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo auxílio, apoio e paciência, especialmente à minha mãe, Maria Luzia.

À Professora Adriana Campos, pela dedicação e orientação, desde minha iniciação no mestrado.

A todos os professores e colegas de pós-graduação da Universidade Federal do Espírito Santo.

Aos Professores Jáder Guimarães e Anderson Pedra pela gentileza e preciosa contribuição na elaboração deste trabalho.

RESUMO

O Judiciário contemporâneo brasileiro tem enfrentado nos últimos anos a complexa necessidade de enfrentar questões de ordem política, em decorrência do não cumprimento, ou cumprimento inadequado, de políticas públicas garantidoras da efetivação dos direitos fundamentais pela Administração ou pelo Legislativo. Tal realidade tem sido objeto de complexa análise e inúmeras discussões na seara jurídica nos últimos tempos. A execução de políticas públicas está intimamente ligada à concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, uma vez que o exercício desses direitos pelos cidadãos pressupõe um conjunto de ações estatais colocadas à disposição das pessoas para o pleno exercício de seus direitos. Tendo como base a nova hermenêutica constitucional, a dissertação terá como objetivo discorrer em que medida tal entendimento contribui para a promoção do reconhecimento da força normativa da Constituição no controle de políticas públicas de implementação dos direitos fundamentais sociais nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. As políticas públicas constitucionais deverão ser examinadas pelo Judiciário a partir da adequação dos meios aos fins: inadequadas ou omissas, as políticas públicas deverão ser realinhadas e corrigidas por meio do provimento jurisdicional. A partir da análise conjunta das disposições constitucionais e do entendimento dos doutrinadores e do posicionamento jurisprudencial, realizar-se-á uma revisão bibliográfica dos principais doutrinadores que desenvolveram seus estudos direcionados ao objeto da pesquisa: norma do Judiciário exercendo o controle de políticas públicas do Executivo e Legislativo por meio de suas decisões no controle de constitucionalidade. Nessa perspectiva, ao compreender a Constituição como uma importante função política em seu aspecto material, consolidou-se um indispensável instrumento de proteção dos direitos fundamentais sociais, motivo pelo qual destaca-se a necessidade de atuação do Supremo Tribunal de Federal no controle de políticas públicas de implementação dos direitos fundamentais sociais, mediante um controle de constitucionalidade, como resultado da força normativa da Constituição da República de 1988.

Palavras-chave: Constituição Federal. Controle. Políticas públicas. Direitos fundamentais sociais. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

In the last couple of years the contemporary judicial system in Brazil has faced a complex necessity to deal with matters not only judicially but politically as well, due to the non-compliance or the inadequate compliance of public policies that guarantee the effectiveness of fundamental rights by the administrative or legislative power. This reality has been the object of a complex analysis and several discussions in the judicial field lately. The implementation of public policies is directly connected to the fulfillment of the fundamental rights, constitutionally ensured, knowing that the exercise of such rights by the citizen are premised by state actions made available to the population to full exercise of its rights. Based on the new constitutional hermeneutics, this work has the objective of arguing about on to what extent such knowledge contributes on promoting the recognition of the normative strength of the Constitution in the control of public policies that implement at the fundamental social rights, regarding the Supreme Federal Court decisions. The public constitutional policies should be examined by the Judiciary concerning the suitability of its means to its purpose: Inadequate or neglected, the public policies should be realigned and corrected by legal appeals. Based upon a joint analysis of the constitutional dispositions, the understanding of the legal scholars and the position of legal authorities, this research will show a bibliographical revision of the main legal scholars who developed their studies focused on the topic - Judicial Norms practicing the control of public policies of the Executive and Legislative power by the means of the decisions while in control of the constitutionality. In this perspective, when understanding the important political function of the Constitution in its material aspect, as a crucial tool to the protection of the fundamental social rights, it is evident the need of the Supreme Federal Court actions in the control of public policies to implement fundamental social rights upon a control of constitutionality, as a result of the normative force of the 1988 constitution.

Keywords: Federal Constitution. Control. Public Policies. Fundamental Social Rights. Unconstitutionality.

LISTA DE SIGLAS

ADC – Ação Direta de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CF – Constituição Federal

MI – Mandado de Injunção

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	7
INTRODUÇÃO	8
1 NORMAS JURÍDICAS CONSTITUCIONAIS.....	12
1.1 Aportes necessários	14
1.2 Normas constitucionais de direitos fundamentais sociais	18
1.3 A eficácia das normas de direitos fundamentais sociais.....	28
1.4 A supremacia da constituição como pressuposto para o controle de constitucionalidade	34
2 CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.....	40
2.1 As políticas públicas no Estado Constitucional.....	40
2.2 O controle judicial de políticas públicas	50
2.3 O posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto ao controle judicial sobre políticas públicas	60
3 AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS REFERENTES A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.....	67
3.1 Da lesão aos direitos fundamentais sociais decorrente das omissões dos Poderes Legislativo e Executivo	67
3.2 As soluções apresentadas pelo direito comparado para as omissões inconstitucionais	71
3.3 Controle de constitucionalidade por omissão <i>versus</i> controle judicial de políticas públicas de direitos fundamentais sociais.....	80
3.3.1 Instrumentos constitucionais para o controle das omissões inconstitucionais.....	86
3.3.2 As possibilidades e limites do controle judicial das políticas públicas para implementação de direitos fundamentais sociais	98
CONCLUSÃO.....	107
REFERÊNCIAS.....	114

INTRODUÇÃO

O Judiciário contemporâneo brasileiro tem enfrentado nos últimos anos a complexa necessidade de enfrentar questões de ordem política, em decorrência do não cumprimento, ou cumprimento inadequado, de políticas públicas garantidoras da efetivação dos direitos fundamentais pela Administração ou pelo Legislativo. Tal realidade tem sido objeto de complexa análise e inúmeras discussões na seara jurídica nos últimos tempos.

Por certo, a execução de políticas públicas está intimamente ligada à concretização dos direitos fundamentais, constitucionalmente assegurados, uma vez que o exercício desses direitos pelos cidadãos pressupõe um conjunto de ações estatais colocadas à disposição das pessoas para o pleno exercício de seus direitos.

Tendo como base a nova hermenêutica constitucional, esta dissertação terá como objetivo discorrer em que medida tal entendimento contribui para a promoção do reconhecimento da força normativa da Constituição no controle de políticas públicas de implementação dos direitos fundamentais sociais nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Portanto, esta investigação terá como objetivo levar à comunidade acadêmica uma nova realidade presente na interpretação das normas constitucionais a respeito da abrangência do controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal em casos de omissões inconstitucionais decorrentes da atuação do Executivo e do Legislativo.

Assim, as políticas públicas constitucionais deverão ser examinadas pelo Judiciário a partir da adequação dos meios aos fins: inadequadas ou omissas, as políticas públicas deverão ser realinhadas e corrigidas por meio do provimento jurisdicional.

A partir da análise conjunta das disposições constitucionais e do entendimento dos doutrinadores e do posicionamento jurisprudencial, se realizará, neste trabalho, uma revisão bibliográfica dos principais doutrinadores que desenvolveram seus estudos direcionados ao objeto da pesquisa: norma do Judiciário exercendo o controle de

políticas públicas do Executivo e Legislativo por meio de suas decisões no controle de constitucionalidade.

Para o desenvolvimento desta pesquisa será necessário fazer uma abordagem explicativa, visando identificar as premissas conceituais que envolvem a problemática. Por conseguinte, será disposto do método comparativo, bem como da pesquisa jurisprudencial exploratória, que propiciará análise da mudança no entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da possibilidade do controle judicial de políticas públicas e da abrangência das determinações judiciais que envolvem o tema.

Tendo em vista os conceitos e os princípios de interpretação que orientaram a pesquisa realizada, no primeiro capítulo da dissertação serão estabelecidas algumas premissas conceituais acerca das normas jurídicas constitucionais em que se baseiam a tutela dessas políticas públicas.

Nessa perspectiva, ao compreender a Constituição como uma importante função política em seu aspecto material, consolidou-se um indispensável instrumento de proteção dos direitos fundamentais sociais, motivo pelo qual suas atribuições foram ampliadas de forma considerável.

Ainda nesse capítulo, será demonstrado que, mesmo que se entendam os direitos fundamentais sociais como *princípios constitucionais programáticos* a serem detalhados por *regras* estabelecidas pela legislação infraconstitucional, eles já são dotados de eficácia, ou seja, são normas de aplicação imediata e condicionante da dignidade humana, possibilitando sua tutela pelo o Judiciário ante a omissão do Poder Público.

No segundo capítulo, se torna imprescindível a delimitação do conceito da expressão *políticas públicas*, especialmente em seu aspecto constitucional. De fato, no processo de reconstrução democrática que o país vive desde o fim do regime militar, a execução de políticas públicas para a efetivação dos direitos fundamentais é considerada inerente ao Estado Democrático Constitucional. E ainda, a execução de políticas públicas legitima a atuação do Estado na arrecadação por meio da

tributação. Nesse sentido, será defendida a atuação do Poder Judiciário no controle dessas políticas como consequência da promulgação da Constituição de 1988, que possibilita a revisão dos atos dos demais Poderes.

De fato, será observado que os recentes julgados do Supremo Tribunal Federal reconhecem a força normativa da Constituição, assegurada pelos inúmeros mecanismos de controle judicial, para possibilitar o controle judicial de políticas públicas quando está em questão a implementação dos direitos fundamentais previstos no texto constitucional.

No terceiro e último capítulo, serão analisadas as decisões do Supremo Tribunal Federal no controle de políticas públicas referentes à implementação dos direitos fundamentais sociais. Por certo, o Judiciário, sendo o guardião da ordem constitucional, ao exercer o controle sobre as políticas públicas, realizará, assim, o controle de constitucionalidade.

Nesse capítulo final, procurar-se-á demonstrar que a ausência de implementação de políticas públicas que efetivem os direitos fundamentais sociais, mecanismos de concretização dos preceitos constitucionais, impõe a atuação do Judiciário, pois essa omissão constitui lesão à norma constitucional, e as condutas omissivas estatais serão consideradas inconstitucionais.

A Carta Constitucional de 1988 legitimou a atuação do Supremo Tribunal Federal ante as omissões inconstitucionais mediante dois instrumentos: a *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão* e o *Mandado de Injunção*, o que se reconheceu, de certa forma, respeitável avanço em relação ao direito comparado no controle de constitucionalidade dessas omissões.

Por fim, restará imprescindível a análise das possibilidades e limites da interferência do Poder Judiciários nos demais Poderes, Legislativo e Executivo, para que se garanta a legitimidade e constitucionalidade dessa atuação.

Em suma, o que se pretende é destacar a necessidade de atuação do Supremo Tribunal Federal no controle de políticas públicas de implementação dos direitos

fundamentais sociais, mediante um controle de constitucionalidade, como resultado da força normativa da Constituição da República de 1988.

CONCLUSÃO

Quase trinta anos se passaram da promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada como marco para que importantes e relevantes passos fossem dados no campo da efetividade dos direitos fundamentais sociais, em que o Supremo Tribunal Federal se destacou como protagonista nesse processo.

A contribuição desta dissertação para o tema do controle de políticas públicas para a concretização dos direitos fundamentais sociais consiste na busca em evidenciar os seus aspectos relevantes, com foco no controle obtido mediante controle de constitucionalidade realizado pela Suprema Corte do Brasil.

Nesse sentido, esta investigação teve como objetivo levar à comunidade acadêmica uma nova realidade presente na interpretação das normas constitucionais a respeito da abrangência do controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal em casos de omissões inconstitucionais decorrentes da atuação do Executivo e do Legislativo.

As normas constitucionais de direitos fundamentais surgem como mecanismos de controle de políticas públicas, limitando a atuação do Legislativo e do Executivo, uma vez que a efetivação desses direitos pressupõe a implementação de políticas públicas garantidoras.

Entretanto, em muitos casos, essas questões políticas não são efetivadas espontaneamente pelos entes estatais responsáveis, acarretando as omissões consideradas inconstitucionais, que comprometem a efetividade constitucional dos direitos sociais e do Estado Democrático de Direito.

A Constituição, ao assumir uma importante função política no Estado Democrático, inscreve como cláusula de barreira da atividade legislativa os direitos e garantias fundamentais, visando sua efetiva proteção.

Nesse contexto, a Corte Constitucional passa a figurar como indispensável instrumento de proteção aos valores fundamentais, motivo pelo qual suas

atribuições são ampliadas, de forma considerável, na tutela dos direitos fundamentais, pois a inserção dos direitos fundamentais sociais no bojo da Constituição assegura a justiciabilidade desses direitos subjetivos públicos face ao Estado e ao particular.

Em relação ao seu aspecto formal, as normas constitucionais são consideradas aquelas dispostas na Constituição Federal. Na gradação hierárquica do sistema do Direito Positivo, nenhuma outra norma pode se sobrepôr à Constituição; todas as demais normas são consideradas infraconstitucionais, uma vez que se fundamentam juridicamente na própria Constituição.

De fato, no modelo contemporâneo de Estado Democrático Constitucional, as normas que estabelecem os *direitos fundamentais* se tornaram extremamente relevantes no sistema do Direito Positivo, tanto que não se pode mais pensar em qualquer ramo do Direito de forma alheia a elas.

Os *direitos individuais*, também chamados de liberdades públicas, não foram suficientes para a garantia da integralidade dos direitos fundamentais, pois havia a necessidade da implementação de condições para o seu efetivo exercício. Assim, foram definidos e assegurados os *direitos sociais* razoáveis a todos os homens para o exercício dos direitos individuais.

De certo, os direitos fundamentais sociais são considerados norma de aplicação imediata e condicionante da dignidade humana, ou seja, a esses direitos foram conferidos a possibilidade de serem exigidos perante o Judiciário, mesmo na ausência de uma lei que defina sua exata extensão e limite, como se tem verificado nos inúmeros casos levados à apreciação do Poder Judiciário nos últimos anos, sendo o direito à saúde o mais notoriamente conhecido no seio da sociedade brasileira.

Pelo princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais contido no parágrafo primeiro do artigo 5º da Constituição Federal, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, referindo-se indistintamente a todos os direitos fundamentais em geral, inclusive aos sociais que,

pela sua estrutura normativa e função, incluem-se como verdadeiros direitos de defesa.

O trabalho procurou demonstrar que, ainda que se reconheçam as normas fundamentais sociais como princípios constitucionais programáticos a serem detalhados por regras estabelecidas pela legislação infraconstitucional, eles já são dotados de eficácia. Isso porque, além de irrevogáveis e acumuláveis, os direitos fundamentais constituem uma integralidade, condição indispensável à proteção da dignidade humana.

A admissão de que determinados direitos fundamentais sociais não possuem plena eficácia representa a declaração de que o cidadão brasileiro não possui o direito à integralidade da dignidade humana. É o reconhecimento equivocado de que as formas de expressão do poder estatal dispõem da faculdade de, arbitrariamente, eleger os direitos fundamentais que farão parte do patrimônio jurídico do cidadão.

Assim, a eficácia imediata dos direitos sociais se evidencia pela sua fundamentalidade, pela sua estrutura normativa e pela força normativa da Constituição.

O controle judicial das políticas públicas é resultado da indicação constitucional do caminho que o Estado deve seguir para cumprir suas diretrizes, que são a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com o desenvolvimento nacional, sob os pilares da erradicação das desigualdades e da marginalização.

Esse entendimento de Estado Democrático Constitucional é fortemente marcado pelo constitucionalismo garantista, que na visão do professor Hermes Zaneti Jr.²⁵³, possui três marcos fundamentais: o *marco histórico*, resumido com a priorização dos direitos fundamentais na Constituição de 1988; o *marco filosófico* pós-positivista, que reconhece o papel do hermeneuta na distinção entre texto e norma jurídica; e o *marco teórico*, que, por reconhecer a força normativa da Constituição e os direitos

²⁵³ ZANETI JÚNIOR, Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**. Teoria dos Precedentes Normativos Formalmente Vinculantes. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 198.

fundamentais como normas, estabelece desde o controle de constitucionalidade a novas técnicas de interpretação jurídica.

O modelo de controle judicial mais aplicado no Brasil é o *from without*, que é a reação do Judiciário à provocação de terceiro e que tem por finalidade revisar a decisão de um poder político tomando como base a Constituição, ou seja, o controle de políticas públicas mediante o controle jurisdicional de constitucionalidade.

Desse modo, todos os atos públicos devem estar em conformidade com a Constituição, sejam esses atos comissivos ou omissivos. Em outras palavras, a Constituição ordena que toda ação realizada pelo ente estatal deverá estar atrelada aos ditames da norma fundamental, bem como impõe ao Poder Público que atue quando lhe for exigido, sob o risco de configurar a omissão inconstitucional.

A formulação das políticas públicas, relacionadas à realização de direito fundamental social, em que se exige a gradual e contínua ação estatal, passa a ter relevância a partir do momento em que é a própria Constituição que se coloca como fundamento de legitimidade para sua realização, pois a sua não implementação não será apenas ilegal, será considerada conduta estatal omissiva inconstitucional.

A omissão do Estado em promover políticas públicas que efetivem os direitos fundamentais sociais constitui omissão inconstitucional, o que se refletirá no controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

Se, em sua origem, ao Judiciário caberia o papel de mero aplicador da lei ao caso concreto, tal como posta pelo Poder Legislativo, não lhe cabendo, de modo algum, realizar qualquer avaliação de sua adequação no ordenamento jurídico; o controle de constitucionalidade alterou esse papel, uma vez que lhe reservou a palavra final nos atos praticados pelos outros Poderes.

Importa destacar que a atuação do Poder Judiciário em questões de ordem política não é concebida como ilimitada, sendo que a Constituição funciona como norma que vincula e sujeita todos os Poderes. Portanto, não se trata apenas da judicialização

de políticas públicas, mas do cumprimento dos preceitos fundamentais sociais previstos na Constituição de 1988.

O Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição e, exercendo o controle de constitucionalidade, em especial pela omissão de norma regulamentadora de direitos fundamentais sociais, estará realizando o controle de políticas públicas.

A Carta Constitucional de 1988 dispôs dois instrumentos para enfrentar a omissão inconstitucional: a *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão* e o *Mandado de Injunção*.

Diante da nova hermenêutica constitucional, em que a força normativa da Constituição assegurada pelos inúmeros mecanismos de controle judicial referente à implementação dos direitos e às garantias fundamentais ao ser humano, não se pode mais aceitar que o objetivo das ações constitucionais em tela são unicamente a tutela declaratória da omissão inconstitucional. Por certo, tal sentença meramente informativa não condiz com o real intento do legislador constituinte, uma vez que não resolverá o problema das omissões inconstitucionais e muito menos da não efetividade dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição.

Entretanto, para a legitimidade desse controle, é necessário que ele seja feito mediante os limites de atuação do Poder Judiciário, dentre os quais foram destacados neste trabalho três: a Constituição como limite máximo à intervenção jurisdicional; o orçamento e a discricionariedade do gestor público.

O parâmetro limitador da Constituição em face dos Poderes, inclusive do Judiciário, decorre do conceito de soberania constitucional. Quando se parte de um modelo de Constituição como marco político e jurídico, é possível verificar que o direito e política limitam-se mutuamente, sendo absolutamente necessária a legitimação jurídica para a manifestação política.

O orçamento público é outro fator que delimita a atuação do Poder Judiciário. Não raras vezes, quando o Poder Judiciário é chamado a apreciar lesão a direitos

fundamentais, o embasamento para justificar a ausência de efetividade desses direitos é o seu impacto econômico-financeiro.

Entretanto, a interferência do Poder Judiciário no orçamento público, decorrente das decisões que garantem a implementação de políticas públicas de direitos fundamentais, não somente é permitida, como igualmente obrigatória nessas hipóteses.

Quanto ao controle judicial da discricionariedade dos atos administrativos, o Judiciário deverá respeitar o espaço próprio do exercício das funções do Executivo. Contudo, esse espaço não pode ser irrestrito, pois todos os entes estatais devem sempre atuar em conformidade absoluta com a Constituição.

Assim, a questão não se resume ao fato de o Judiciário poder ou não se interferir em assuntos relacionados ao campo de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais sociais, mas de buscar conhecer todos os meandros relacionados ao sistema político-administrativo para fazê-lo, pois, mesmo quando uma norma é discricionária não pode haver dúvidas quanto à necessidade de perseguição de sua finalidade pública. Dessa forma, em face da concepção da Constituição cidadã de 1988, defende-se que não se pode mais falar em limite de discricionariedade do mérito administrativo para intervenções do Poder Judiciário.

Dentro do campo do controle jurisdicional de omissões de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais sociais, defende-se a possibilidade do Supremo Tribunal Federal declarar a existência de uma omissão inconstitucional e, mediante a utilização de instrumentos de controle de constitucionalidade, conceder eficácia à norma constitucional no caso *sub judice*, exercendo, com isso, o controle em concreto da omissão normativa, conferindo efetividade ao preceito constitucional.

De todo o exposto, conclui-se que a partir da hermenêutica constitucional que reconheceu a força normativa da Constituição, há meios e alternativas para promover, mediante o controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, a efetividade das normas constitucionais de direitos fundamentais sociais, o que exige comprometimento para a consolidação e desenvolvimento desses meios,

contribuindo, assim, para a concretização de um real Estado Constitucional Democrático.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **The new separation of powers**. Harvard Law Review, v. 113, n. 3, 2000. Disponível em: <<http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/11/The-New-Separation-of-Powers.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2015.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Ciência Política, Estado e direito público: uma introdução ao direito público da contemporaneidade**. São Paulo: Verbatim, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAUJO, Clarice Von Oertzen de. **Semiótica do direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

AUTRAN, Marcos Felipe Holmes. **Discrecionalidade administrativa e controle judicial**. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/63025/discricionalidade_administrativa_controle_autran.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BACHOFF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?** Coimbra: Almedina, 1994.

BALDASSARE, Antonio. **Derechos sociales**. Trad. Santiago Perea Latorre. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**. n. 3. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROS, Sérgio Resende de. A proteção dos direitos pelas políticas públicas. **Revista Mestrado em Direito**, Osasco, ano 7, n. 2, p. 27-43, 2007. Disponível em: <<http://132.248.9.34/hevila/Revistamestradoemdireito/2007/vol7/no2/2.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BASTOS, Celso Ramos. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BAUSOLA, Adriano. *Il fondamento dei diritti umani*. In: LIPPOLIS, Laura (coord.). ***Diritti umani, poteri degli Stati e tutela dell'ambiente***. Milano: Giuffrè, 1993.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BIRKLAND, Thomas A. ***Na introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making***. New York: M.E. Sharpe, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado, 1934.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Constituição (1988). **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso ordinário em Mandado de Segurança n. 11.050**. Viação Mirante Ltda e Município de Nova Iguaçu. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 06 ago. 2002.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde - CNTS e Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 23 maio de 1996.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 3682**. Assembleia Legislativa do Mato Grosso e Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 06 set. de 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 1698**. Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PC DO B, Partido Democrático Trabalhista – PDT e Presidente da República, Ministro de Estado da Educação. Relator: Ministra Carmem Lúcia. Brasília, 16 abr. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 410.715/SP**. Município de Santo André e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 03 fev. 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45**. Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 abr. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n. 107**. José Emídio Lima e Presidente da República. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 23 nov. 1989.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n. 721**. Maria Aparecida Moreira e Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 30 ago. de 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 27.931**. Carlos Fernando Coruja Agustini e Ronaldo Ramos Caiado *versus* Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 27 mar. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial n. 440028 / SP**. Ministério Público do Estado de São Paulo e Estado de São Paulo. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 26 nov. 2013.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direito fundamentais na Constituição de 1988**: conteúdo jurídico das expressões. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional**: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O conceito de política públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. Tomemos a sério o silêncio dos poderes públicos: o direito à emanção de normas jurídicas e a proteção judicial contra as omissões

normativas, a proteção judicial contra as omissões normativas. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **As garantias do cidadão na justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. São Paulo: Fabris, 2008.

_____; GARTH, Bryant. **Acess to justice: a world survey**. v. 1. Milano: Giuffrè, 1978.

CARVALHO, Aurora Tomazini. **Teoria Geral do Direito**. O Construtivismo Lógico-Semântico. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2009.

CARVALHO, Ermani Rodrigues. **Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTRO, Marcos Faro. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. In: **XX Encontro Anual da ANPOCS**, 1996, Caxambu-MG. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=&Itemid=361>. Acesso em 09 ago. 2015.

CORTINA, Adela. Derechos Humanos y Discurso Político. In: ARNAIZ, Graciano González (Org.). **Derechos Humanos: la condición humana en la sociedad tecnológica**. Madrid: Tecnos, 1999.

COSTA, Emília Viotti. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: UNESP, 2001.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade Técnica e Discrecionalidade Administrativa**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007-MARIA%20SYLVIA.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. v. 1. São Paulo. Malheiros, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Néelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPANHA. Constituição (1978). **Constitución española**. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Massachusetts. **Constitution of the Commonwealth of Massachusetts**. Disponível em: <<http://www.mass.gov/legis/const.htm>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Estado de Direito e Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución. De la Antigüedad a nuestros días**. Trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GAVARA DE CARA, Juan Carlos. *El control de las omisiones del poder público en materia de derechos fundamentales*. **Uned: Revista de Derecho Político**, Madrid, n. 69, p. 95-130, 2007.

GUIMARÃES, Jader Ferreira; SILVARES, Vitor Soares. **A (in)eficácia das decisões do STF em sede de ação direta de inconstitucionalidade por omissão**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral das Normas**. Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Fabris, 1986.

_____. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *La inducción de políticas públicas por los tribunales constitucionales y por los tribunales internacionales: judicialización x activismo judicial*. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. (Orgs). **Direitos Sociais & Políticas Públicas**. t. 12, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Traducción y estudio por Alfredo Gallego Habitarte. Barcelona: Ediciones Ariel, 1975.

LOPES, José Reinaldo de Lima. A função política do poder judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

MACIEL, Adhemar Ferreira. Mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). **Mandados de segurança e de injunção: estudos de direito-processual constitucional em memória de Ronaldo Cunha Campos**. São Paulo: Saraiva, 1990.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John Russell. **O federalista**. t. 3. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp, 1840. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, argument and persuasion**. New Haven: Yale University Press, 1991.

MARQUES, João Batista. A gestão pública moderna e a credibilidade nas políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 40, n. 158, p. 219-225,

abr./jun. 2003. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/856>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

McCOOL, Daniel C. **Public Policy Theories, Models, and Concepts**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

MEDEIROS, Rui. A força expansiva do conceito de norma no sistema português de fiscalização concentrada da constitucionalidade. *In: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade**: aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. t. 2. Coimbra: Coimbra, 1996.

_____. **Teoria do estado e da constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MÖLLER, Max. **Teoria geral do Neoconstitucionalismo**: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MONDAINI, Marco. **Direitos humanos**. São Paulo: Contexto, 2006.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Legislação e políticas públicas. **Legislação**: cadernos de Ciência de Legislação, Instituto Nacional de Administração, n. 02, p. 72, dez. 1991.

NABAIS, José Casalta. **A fase oculta dos direitos fundamentais**: os deveres e os custos dos direitos. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

NALINI, José Renato. **A rebelião da toga**. Campinas: Millennium, 2006.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Método, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Método, 2012.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de Ciência Política**. Cascais: Principia Publicações Universitárias e Científicas, 2002.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Parâmetros para uma decisão racional em casos de judicialização de políticas públicas. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, Salvador, n. 41, 2015. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-41-MARCO-2015-ANDERSON-PEDRA.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

PÉREZ LUÑO, Antônio Enrique. **Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución**. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1999.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castelhanos. **Mandado de Injunção**. São Paulo: Atlas, 1999.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo de suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra, 1989.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção judicial contra omissões legislativas**: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PLENÁRIO DO STF CASSA LIMINAR SOBRE APRECIACÃO DO VETO AO PROJETO DE LEI DOS ROYALTIES. **Notícias do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232098&caixaBusca=N>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Parlamento Português, 1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso 25 nov. 2015.

POUILLE, André. **Le pouvoir judiciaire et les tribunaux**. Paris: Masson, 1985.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. **A omissão inconstitucional e a responsabilidade do Estado legislador**. São Paulo: Saraiva, 2007.

PUENTE, Marcos Gómez. **La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control**. Madrid: McGrall Hill, 1997.

RIBEIRO, Ricardo Silveira. **Omissões Normativas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

ROBLES, Gregorio. **O direito como texto**: quatro estudos de teoria comunicacional do direito. Barueri: Manole, 2005.

RODRIGUEZ, José Manuel Martínez-Pereda et al. **Contitución Española**: com las doctrinas del Tribunal Constitucional. Madri: Editorial Colex, 1997.

RUIZ, Maria Angeles Ahumada. El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, Madrid, n. 8, p. 169-194, enero-abril/1991.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo

Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (Orgs.). **Direitos fundamentais**: orçamento e a “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

_____; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SEGADO, Francisco Fernández. *El control de las omisiones legislativas por el “bundesverfassungsgricht”*. **Uned: Teoría y Realidad Constitucional**, Madrid, n. 22. p. 93-135, 2008.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

SILVA, Clarissa Sampaio. **Direitos fundamentais e relações de sujeição**: o caso dos agentes públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SILVA, Jorge Pereira da. **Dever de legislar e protecção jurisdicional contra omissões legislativas**: contributo para uma teoria da inconstitucionalidade por omissão. Lisboa: Universidade Católica, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Orçamento Programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1973.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **O tribunal constitucional como poder**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. Fundamentação e normatividade dos direitos fundamentais: uma reconstrução teórica à luz do princípio democrático. In: BARROSO, Luís Roberto (org.) **A nova interpretação constitucional**. Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais**: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SWEET, Alec Stone. **Governing with judges**: constitutional politics in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TAVARES, Andre Ramos. **Teoria da Justiça Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 3. ed. São Paulo: Renovar, 2008.

VALLINDER, T. & TATE, C. Neal. 1995. **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics**. New York: New York University, 1997.

VERDÚ, Pablo Lucas; DE LA CUEVA, Pablo Lucas Murillo. **Manual de derecho político**. v. 1. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

VILANOVA, Lourival. **Lógica jurídica**. São Paulo: Bushastsky, 1976.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derecho, justicia**. 4. ed. Madrid: Trotta, 2002.

ZANETI JUNIOR, Hermes. ZANETI JÚNIOR, Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**. Teoria dos Precedentes Normativos Formalmente Vinculantes. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

_____. A teoria da separação de poderes e o Estado Democrático Constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.